

หลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง

ศุภวัฒน์ ลิขิตสงฆ์*

เป็นที่ทราบกันดีว่าปัญหาหนึ่งของระบบราชการไทย คือ ความล่าช้าในการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะการอนุมัติอนุญาตในเรื่องต่าง ๆ ที่มักจะใช้เวลานานจนเกินสมควรที่ผ่านมามีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ ล่าสุดผู้ตรากฎหมายจึงกำหนดมาตรการใหม่เพื่อจัดการกับปัญหานี้ โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗^๑ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพิ่มมาตรา ๓๙/๑^๒ ว่าด้วยระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและตามคำขอของคู่กรณีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน เว้นแต่จะมีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะใช้บังคับมาระยะหนึ่งแล้ว แต่ประชาชนทั่วไปรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจยังไม่รับรู้หรือยังมีความเข้าใจไม่ชัดเจน ในบทความนี้จึงขอเสนอว่าบทบัญญัติใหม่นี้มีความเป็นมาอย่างไร มีขอบเขตการใช้บังคับเพียงใด และระยะเวลาที่กำหนดไว้มีผลทางกฎหมายอย่างไร

๑. ความเป็นมาของบทบัญญัติใหม่

แนวความคิดในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาของทางราชการไม่ใช่เรื่องใหม่ หากย้อนกลับไปพิจารณากฎหมายและระเบียบของทางราชการนับแต่อดีตแล้ว จะพบว่ามีกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้มาอย่างต่อเนื่อง โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการปฏิบัติราชการไว้ในหมวด ๑ ข้อ ๘ ถึงข้อ ๑๗ ทวิ สรุปสาระสำคัญได้ว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาและดำเนินการตามคำขอของประชาชนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งวันทำการ (ข้อ ๘) ถ้าเรื่องใดโดยสภาพไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งวัน ให้หน่วยงานของรัฐออกระเบียบกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติราชการสำหรับคำขอในเรื่องนั้น (ข้อ ๙) โดยกำหนดการปฏิบัติราชการทุกขั้นตอนให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน (ข้อ ๑๐) หรือถ้าโดยสภาพของเรื่องไม่อาจกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติ

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอน ๘๙ ก วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ หน้า ๑

^๒ มาตรา ๓๙/๑ การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใด หากมิได้มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน

ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ ที่จะกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง

ราชการภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันได้ ให้ขออนุมัติรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงซึ่งเป็นผู้มีอำนาจลงนามในระเบียบเพื่อกำหนดระยะเวลาที่จำเป็นหรือสมควรแก่สภาพของเรื่อง (ข้อ ๑๑) โดยกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดในระเบียบ ให้ขออนุมัติรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงเพื่อขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันสิ้นสุดระยะเวลา พร้อมทั้งแจ้งการขยายระยะเวลาและเหตุผลให้ประชาชนผู้ยื่นคำขอทราบ (ข้อ ๑๓)

ต่อมาเมื่อมีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ผู้ยกร่างก็มีได้ละเอียดในเรื่องความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกำหนดเวลาในการพิจารณาทางปกครองมาตั้งแต่ในร่างแรกที่จัดทำขึ้นในปี ๒๕๓๔^๓ และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๓ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวก็กำหนดไว้ว่า *เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความประหยัดและความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองขึ้นไว้ตามความเหมาะสมแก่กรณี ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น* โดยบทเฉพาะกาลในมาตรา ๘๕ ได้กำหนดให้ถือว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ เป็นระเบียบที่คณะรัฐมนตรีวางขึ้นตามมาตรา ๓๓ (จนกว่าจะมีการออกระเบียบฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับแทนระเบียบฉบับนี้)

ทั้งนี้ ต่อมาในปี ๒๕๔๖ ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีบางฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๖ ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานและไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยระเบียบฉบับหนึ่งที่ถูยกยกเลิก คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ และในปีเดียวกันนั่นเอง ก็ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับ โดยมาตรา ๓๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดว่า ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงาน และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป ส่วนราชการใดมิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานใด และ ก.พ.ร. พิจารณาเห็นว่างานนั้นมีลักษณะที่สามารถกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จได้ หรือส่วนราชการได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้ แต่ ก.พ.ร. เห็นว่าเป็นระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติก็ได้ ทั้งนี้ โดยที่มาตรา ๓๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดเวลาในการพิจารณาทางปกครองเช่นเดียวกับที่เคยกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงให้ความเห็นว่า ส่วนราชการทั้งหลายสามารถอาศัยพระราชกฤษฎีกานี้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองเพื่อใช้เป็นแนวทาง

^๓ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. มาตรา ๑๕ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองตามความเหมาะสมแก่กรณีสำหรับรายละเอียด โปรดดู เรื่องเสร็จที่ ๖๙/๒๕๓๕

ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้ โดยถือว่าเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง^๕

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี^๖ ดูเหมือนจะช่วยแก้ไข ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาของทางราชการไปได้บ้าง แต่อย่างไรก็ดี กรณีที่การออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาและส่วนราชการก็ได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานไว้ ย่อมไม่มีหลักประกันแก่ผู้ยื่นคำขอต่อทางราชการว่าเรื่องของตนจะได้รับการพิจารณาให้แล้วเสร็จเมื่อใด ช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวเป็นเหตุให้ศาลปกครองสูงสุดมี แนวคำวินิจฉัยว่า ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องใดไว้ การพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นจะต้องกระทำภายใน “ระยะเวลาอันสมควร” โดยบางกรณี ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่า ต้องเทียบเคียงระยะเวลาขั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดไว้รวมแล้ว ไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับอุทธรณ์ มาเป็น “ระยะเวลาอันสมควร” ในการพิจารณาทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาสั่งจ่ายบำนาญของหน่วยงานของรัฐ การพิจารณาเรื่อง ร้องเรียนโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค^๗ หรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อ พิเคราะห์สอบสวนความผิดด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม^๘ และบางกรณีศาลปกครอง สูงสุดก็มีคำวินิจฉัยว่า “ระยะเวลาอันสมควร” ในการพิจารณาทางปกครองมีกำหนดเวลาเก้าสิบวัน โดยเทียบเคียงจากระยะเวลาที่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น การพิจารณาคำขอขึ้นทะเบียนเป็นเจ้าของหน้าที่ ของบริษัทหลักทรัพย์โดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย^๙

สภาพปัญหาข้างต้นเป็นที่มาของแนวคิดในการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณา ออกคำสั่งทางปกครองในลักษณะที่เป็นหลักเกณฑ์กลาง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยระยะเวลาในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง เป็นความคิดริเริ่มของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา^{๑๐} การดำเนินการของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในเรื่องนี้มีที่มาจากกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาศึกษาและปรับปรุง กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ของประเทศ ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

^๕ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๖๘๑/๒๕๕๖

^๖คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๗๓/๒๕๔๗

^๗คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๗๔/๒๕๕๗

^๘คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๖๖/๒๕๕๗

^๙คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๑๘/๒๕๕๒ และ อ.๕๖๖-๕๖๙/๒๕๕๔

^{๑๐}คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเป็นองค์กรที่กำหนดขึ้นโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ มีอำนาจหน้าที่ศึกษาวิจัยและจัดทำรายงานพร้อมร่างกฎหมายตามโครงการหรือแผนงานพัฒนากฎหมาย ในด้านต่าง ๆ เสนอคณะรัฐมนตรี โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานเลขานุการ

พิจารณา และคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มอบหมายให้คณะกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพหรือที่ก่อให้เกิดภาระแก่การประกอบอาชีพหรือธุรกิจของบุคคลโดยไม่จำเป็น เป็นผู้รับผิดชอบเรื่องนี้

คณะกรรมการฯ ได้ศึกษาแล้วมีความเห็นว่า ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตต่อหน่วยงานของรัฐจำนวนมากที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาและขั้นตอนวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไว้ อีกทั้งในการขออนุญาตประชาชนต้องติดต่อกับหน่วยงานของรัฐหลายแห่ง อันเป็นการสร้างภาระจนเกินสมควรและเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบธุรกิจและการแข่งขันของประเทศ คณะกรรมการฯ จึงเห็นควรจัดทำ “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดระยะเวลาและขั้นตอนวิธีปฏิบัติในการอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ดำเนินการ โดยกฎหมายกลางที่ว่านี้ประกอบด้วยสองส่วน **ส่วนที่หนึ่ง** เป็นร่างกฎหมายใหม่ คือ ร่างพระราชบัญญัติการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. (ซึ่งต่อมามีการปรับปรุงชื่อร่างฯ เป็นร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.) ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดปัญหาอุปสรรคสำหรับประชาชนในการขออนุญาตต่อทางราชการ เช่น กำหนดให้ผู้อนุญาตจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนที่ระบุหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขออนุญาต ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต รวมทั้งรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ต้องยื่นพร้อมคำขอ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอแก้ไขคำขอให้ถูกต้องหรือยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมให้ครบถ้วน การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อรับคำร้องและศูนย์รับคำขออนุญาต ณ จุดเดียว ฯลฯ และ **ส่วนที่สอง** เป็นร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในสองเรื่อง เรื่องแรก แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๗ กำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอแก้ไขคำขอให้ถูกต้องหรือยื่นเอกสารเพิ่มเติมให้ครบถ้วน และการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ในกรณีส่งเอกสารคืนให้ผู้ยื่นคำขอที่ไม่แก้ไขหรือส่งเอกสารเพิ่มเติมให้ครบถ้วน เรื่องที่สอง เพิ่มมาตรา ๓๙/๑ กำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและตามคำขอของคู่กรณี

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับโครงสร้างของ “กฎหมายกลาง” ดังกล่าวและมีการแก้ไขเนื้อหาเล็กน้อย จากนั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอร่างกฎหมายทั้งสองฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี ก่อนจะเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติจนประกาศใช้เป็นกฎหมายในที่สุด โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๒)ฯ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ส่วนพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘^{๑๐} มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ (ยกเว้นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหน้าที่ในการจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๘)^{๑๑}

^{๑๐} ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒ ตอน ๔ วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๘ หน้า ๑

^{๑๑} สำหรับความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ โปรดดู พงษ์สวาท ภายอรุณสุทธิ, “การอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ”, www.krisdika.go.th

จากกระบวนการในการจัดทำกฎหมายข้างต้น จะเห็นได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง มิได้เกิดจากความประสงค์ของผู้ร่างกฎหมายที่จะพัฒนากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยตรง แต่บทบัญญัติมาตรา ๓๙/๑ ที่เพิ่มเข้ามาใหม่นั้น เป็น “ผลสืบเนื่อง” มาจากแนวความคิดในการลดปัญหาอุปสรรคในการประกอบธุรกิจและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการขออนุญาตต่อทางราชการ เมื่อกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการอนุญาตมักจะมีได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตไว้ อีกทั้งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็น “กฎหมายกลาง” เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง ก็มีได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองไว้ ผู้ร่างกฎหมายจึงเห็นว่าจำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในลักษณะที่เป็นหลักเกณฑ์กลางสำหรับการอนุญาตตามกฎหมายต่าง ๆ และเห็นควรกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยเพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๓๙/๑^{๑๒}

มีปัญหาคิดว่าด้วยเหตุผลใดคณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงเลือกที่จะบัญญัติระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแทนที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกฯ โดยตรง ทั้งที่ระยะเวลาดังกล่าวมุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับเรื่องที่เป็นพิจารณา “อนุญาต” ตามกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกฯ เป็นสำคัญ ปัญหานี้เป็นเรื่องยากที่จะหยั่งรู้คำตอบได้ เพราะในเอกสารร่างกฎหมายทั้งสองฉบับไม่ปรากฏเหตุผลใด ๆ ในเรื่องดังกล่าวเลย แต่เป็นไปได้ว่า การที่คณะกรรมการฯ ตัดสินใจในแนวทางนี้นั้น เป็นเพราะเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีฐานะเป็น “กฎหมายกลาง” เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง จึงน่าจะเป็นฐานทางกฎหมายที่มั่นคงแน่นอนมากกว่ากฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนปฏิบัติทั่วไปสำหรับเจ้าหน้าที่^{๑๓} ทั้งนี้ ไม่ว่าจะการตัดสินใจของคณะกรรมการฯ จะเป็นไปด้วยเหตุผลประการใด แต่การกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ก็ส่งผลให้ระยะเวลาที่กำหนดขึ้นใหม่นี้มีขอบเขตการใช้บังคับกว้างไกลเกินไปกว่าเจตนารมณ์ดั้งเดิมของผู้ร่างกฎหมาย

^{๑๒} มีข้อควรสังเกตว่า โดยหลักแล้ว “ตำแหน่งแห่งที่” ของบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง น่าจะอยู่ในส่วนที่ ๓ การพิจารณา มากกว่าจะอยู่ในส่วนที่ ๔ รูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง เพราะระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นเรื่องขั้นตอนการออกคำสั่ง มิใช่เรื่องรูปแบบของคำสั่ง

^{๑๓} ตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งที่สนับสนุนข้อสันนิษฐานนี้ ก็คือ แนวทางของผู้ร่างในการบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอแก้ไขคำขอและส่งเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติม รวมทั้งบรรดาการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ร่างได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา ๘ และมาตรา ๙ ของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ แล้ว แต่ก็ยังบัญญัติหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกันไว้อีกชั้นหนึ่งในมาตรา ๒๗ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้ร่างมีความกังวลว่าถ้าพึ่งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ อาจจะเป็นฐานทางกฎหมายที่มีสภาพบังคับไม่เพียงพอ หรืออาจมีปัญหาในเรื่องหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการเมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในกฎหมายทั้งสองฉบับให้มีความสอดคล้องกันไว้ก่อน

๒. ขอบเขตการใช้บังคับ

มาตรา ๓๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ บัญญัติว่า “การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใด หากมิได้มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน” จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเข้าใจได้ในเบื้องต้นว่า ระยะเวลาที่ผู้ตรากฎหมายกำหนดขึ้นใหม่นี้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและทำขึ้นตามคำขอของคู่กรณี แต่ก็มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า ระยะเวลาตามบทบัญญัตินี้จะใช้กับคำสั่งทางปกครองใด ๆ ที่ทำเป็นหนังสือและตามคำขอของคู่กรณี หรือจะใช้เฉพาะกรณีที่เป็นกรณีการพิจารณาอนุญาตตามคำขอของผู้ยื่นขออนุญาตตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ เท่านั้น

เมื่อคำนึงถึง “บริบท” ในการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๒) และพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ ที่จัดทำควบคู่ไปพร้อมกัน ประกอบกับเจตนารมณ์ของผู้จัดทำกฎหมายทั้งสองฉบับแล้ว อาจวิเคราะห์ได้ว่า ระยะเวลาดังกล่าวมีความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับการพิจารณา “อนุญาต” ตามนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ ซึ่งได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ยินยอมให้บุคคลกระทำการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมก่อนกระทำการนั้น และหมายรวมถึงการออกใบอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง การให้ประทานบัตร และการให้อาชญาบัตร ซึ่งหากพิจารณานับที่หลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วยแล้ว ยิ่งเป็นที่ชัดเจนว่า เป็นเรื่องการพิจารณาอนุญาตให้ประชาชนประกอบกิจการต่าง ๆ เป็นสำคัญ^{๑๔} กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นมาตรการหนึ่งในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่ยื่นขออนุญาตต่อทางราชการ และเป็น “มาตรการเสริม” พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ นั้นเอง ดังที่ประธานคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้กล่าวไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีหลักการเป็นการปรับปรุงกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ^{๑๕} ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับได้เป็นอย่างดี

แม้ว่าการตีความตามบริบทในการจัดทำกฎหมายและเจตนารมณ์ของผู้ตรากฎหมายจะมีเหตุผลสนับสนุน แต่แนวทางดังกล่าวก็อาจมีข้อโต้แย้งได้ เพราะไม่มีข้อความใด ๆ ในมาตรา ๓๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่อ้างอิงถึงพระราชบัญญัติการ

^{๑๔} บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ครั้งที่ ๑๑๓-๑/๒๕๕๖ วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖

^{๑๕} โปรดดู รายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ครั้งที่ ๑๑๓-๑/๒๕๕๖ วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖

อำนวยความสะดวกฯ ในลักษณะที่จะทำให้เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีความเชื่อมโยงกัน และระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๙/๑ มุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับการอนุญาตตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ เท่านั้น นอกจากนี้ ในแง่ของช่วงเวลาที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ ในขณะที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๒)ฯ ที่เพิ่มมาตรา ๓๙/๑ เริ่มมีผลใช้บังคับในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ ก็ยังไม่ได้ประกาศใช้ แต่พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ เริ่มมีผลใช้บังคับทั้งฉบับในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นเวลาหลายเดือนหลังจากบทบัญญัติมาตรา ๓๙/๑ มีผลใช้บังคับแล้ว

ภายหลังจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๒)ฯ มีผลใช้บังคับได้ไม่นาน คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็มีโอกาสได้วินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับมาตรา ๓๙/๑^{๑๖} ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ตีความบทบัญญัตินี้ในแนวทางที่ไม่เชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ การให้ความเห็นของคณะกรรมการฯ ในเรื่องนี้มีที่มาจากข้อหารือของแพทยสภาที่ข้อหารือว่า การพิจารณาคดีจริยธรรมตามข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๘ จะอยู่ภายใต้บังคับระยะเวลาสามสิบวันตามมาตรา ๓๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ซึ่งเหตุที่แพทยสภามีข้อสงสัยในเรื่องนี้ เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมจะเริ่มจากการที่มีผู้ยื่นคำร้องเรียนต่อแพทยสภาอันอาจถือเป็น “คำขอ” และแพทยสภาต้องพิจารณาและมีคำสั่งให้ยุติเรื่องหรือมีคำสั่งลงโทษด้านจริยธรรมแก่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมซึ่งเป็น “คำสั่งทางปกครอง”

ในการตอบข้อหารือนี้ หากคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่าการใช้บังคับมาตรา ๓๙/๑ มีความเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ ก็สามารถวินิจฉัยได้เลยว่า การพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภามีใช้การพิจารณา “อนุญาต” ตามนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ ได้ตอบข้อหารือในอีกแนวทางหนึ่ง โดยพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองที่ทำขึ้นตาม “คำขอ” ของคู่กรณีอันจะอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙/๑ นั้น “คำขอ” ที่ว่านี้จะต้องมีลักษณะอย่างไร ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้อธิบายหลักการในเรื่องนี้สรุปได้ว่า มาตรา ๓๙/๑ มุ่งหมายใช้บังคับกับการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผู้ยื่นคำขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมาย โดยการออกคำสั่งทางปกครองนั้น *ก่อให้เกิดสิทธิ*แก่ผู้ยื่นคำขอ เช่น การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ การออกหนังสือรับรอง การรับจดทะเบียน การอนุญาตหรือการอนุมัติ เพื่อเป็นการป้องกันการพิจารณาที่ล่าช้าจนเกินสมควร หรือการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ แต่บทบัญญัติมาตรา ๓๙/๑ มิได้มุ่งหมายใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากการขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายที่ *ไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิ*แก่ผู้ขอ เช่น คำร้องเรียน คำกล่าวหา หรือคำกล่าวโทษ ซึ่งเป็นการขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการในลักษณะที่เป็นโทษ เป็นภาระ หรือเพิกถอนสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพราะกรณีเช่นว่านี้ไม่ได้เป็นการพิจารณา

^{๑๖}ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๕๔๕/๒๕๕๘

ความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารเท่านั้น แต่มีความจำเป็นต้องพิจารณาพยานหลักฐาน รับฟังพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญด้วย ซึ่งอาจใช้เวลามากกว่าสามสิบวัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกร้องเรียน ผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวโทษ ดังนั้น การออกคำสั่งทางปกครองของแพทยสภาในคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙/๑

จากความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองข้างต้น จึงสรุปได้ว่า มาตรา ๓๙/๑ มีขอบเขตใช้บังคับกับการออกคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากคำขอให้เจ้าหน้าที่ให้สิทธิแก่ผู้ยื่นคำขอเท่านั้น ไม่รวมถึงการออกคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากคำขอให้ดำเนินการที่ไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ขอ เช่น การยื่นคำร้องเรียน คำกล่าวหา หรือคำกล่าวโทษ ต่อองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพต่าง ๆ ให้พิจารณาลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ ในทางปฏิบัติ มาตรา ๓๙/๑ จึงใช้บังคับกับการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็น “การอนุญาต” ตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากคำขอให้เจ้าหน้าที่ให้สิทธิแก่ผู้ยื่นคำขอ ไม่ว่าจะเป็นการออกใบอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง การให้ประธานบัตรหรือการให้อาชญาบัตร อย่งไรก็ดี โดยที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมิได้ตีความบทบัญญัติมาตรา ๓๙/๑ โดยยึดโยงกับ “การอนุญาต” ตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีขอบเขตการใช้บังคับที่กว้างไกลไปกว่า “การอนุญาต” ตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ ที่มุ่งหมายใช้บังคับกับการขออนุญาตของประชาชน โดยเฉพาะการประกอบกิจการต่าง ๆ

สำหรับการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้อยู่ในนิยามคำว่า “อนุญาต” ตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ แต่อาจจะอยู่ภายใต้บังคับระยะเวลาออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เช่น คำสั่งทางปกครองที่เกิดจากคำขอของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ เป็นต้นว่า คำสั่งที่ทางราชการอนุมัติเงินหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่เจ้าหน้าที่ของตน เช่น คำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้าน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องทำเป็นหนังสือและทำขึ้นตามคำขอของคู่กรณี (คงไม่มีส่วนราชการใดที่สั่งอนุมัติค่าเช่าบ้านด้วยวาจาหรืออนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านโดยไม่มีคำขอจากข้าราชการ) ทั้งนี้ เมื่อกฎที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ไม่ว่าจะพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๙ มิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณามีคำสั่งอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านไว้ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องพิจารณามีคำสั่งให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดในมาตรา ๓๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อย่งไรก็ดีเราก็อัดคิดไม่ได้ว่า การนำระยะเวลาตามบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองเหล่านี้จะเป็นเรื่องที่เกินเลยเจตนารมณ์ของผู้ตรากฎหมายไปหรือไม่ เพราะแรกเริ่มเดิมทีนั้นผู้ตรากฎหมายมีความตั้งใจที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่ขออนุญาตประกอบกิจการต่าง ๆ เป็นสำคัญ นอกจากนี้ ระยะเวลาตามมาตรา ๓๙/๑ อาจใช้บังคับกับการออกคำสั่งทางปกครองอื่น ๆ ที่ไม่ได้อยู่ในความคิดของผู้ตรากฎหมายมาก่อนเลย เช่น การพิจารณาคำขอค่าทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือการพิจารณาคำขอให้พิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

นอกจากนี้ น่าสังเกตว่า การออกคำสั่งทางปกครองในบางกรณีที่อยู่ในนิยามคำว่า “อนุญาต” ตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ แต่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้ เช่น การอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้รับยกเว้นตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔)^{๑๗} การพิจารณาอนุญาตในเรื่องดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้บังคับระยะเวลาสามสิบวัน ตามมาตรา ๓๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพราะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและตามคำขอของคู่กรณี ทั้งนี้ เว้นแต่กฎหมายหรือกฎในเรื่องที่เกี่ยวข้อง จะกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตไว้เป็นอย่างอื่น

ทั้งนี้ “การอนุญาต” ในบางกรณีอาจจะไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายทั้งสองฉบับ ทั้งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เช่น การอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการทางทหารด้านยุทธการ ซึ่งได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และขณะเดียวกันก็ได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๗) ที่กำหนดมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้แก่การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ ส่วนการอนุญาตตามกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมยุทธภัณฑ์และกฎหมายว่าด้วยโรงงานผลิตอาวุธของเอกชน ซึ่งได้รับยกเว้นตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ หากตีความว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร การพิจารณาอนุญาตในเรื่องดังกล่าวก็จะไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ รวมทั้งระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๓๙/๑ เช่นเดียวกัน^{๑๘}

ตามมาตรา ๓๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ระยะเวลาสามสิบวันจะใช้กับการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องที่ไม่มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น หากกฎหมายในเรื่องใดกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ การออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นย่อมอยู่ภายใต้บังคับระยะเวลาตามกฎหมายเฉพาะ ไม่อยู่ภายใต้บังคับระยะเวลาตามมาตรา ๓๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะอาจจะมีลักษณะเป็นเพียงบทเร่งรัดการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ (“ระยะเวลาเร่งรัด”) หรือส่งผลต่อการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ก็ได้ (“ระยะเวลาบังคับ”)

สำหรับตัวอย่างของระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะที่เป็น “ระยะเวลาเร่งรัด” เช่น การออกใบอนุญาตผลิต นำเข้าเพื่อขาย หรือขายอาหารสัตว์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

^{๑๗} สำหรับขอบเขตของ “การอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ซึ่งได้รับยกเว้นว่าได้แก่ เรื่องใดและขั้นตอนใด โปรดดู ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีที่ ๙๘๑/๒๕๕๘

^{๑๘} สำหรับบทวิเคราะห์ข้อยกเว้นในเรื่องการดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โปรดดู ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์, “ราชการทหารกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง”, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๓๐ ตอน ๑, ๒๕๕๖, หน้า ๑๒๑-๑๓๗

กำหนดให้ผู้อนุญาตตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาต หรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมเหตุผลให้ผู้ขออนุญาตทราบภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำขอซึ่งมีรายละเอียดถูกต้องและครบถ้วนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกรณีมีเหตุจำเป็นอาจขยายเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน ส่วนระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะที่เป็น “ระยะเวลาบังคับ” เช่น การออกใบอนุญาตให้นำภาพยนตร์ หรือสื่อโฆษณาภาพยนตร์ ออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่าย หรือให้ส่งภาพยนตร์ที่สร้างขึ้นในราชอาณาจักรออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดว่า คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำขอ ถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดระยะเวลา ให้ถือว่าอนุญาต อันเป็นการมีคำสั่งอนุญาตโดยปริยาย

ทั้งสองกรณีข้างต้นนี้ ระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะแต่ละเรื่อง ไม่ใช่ใช้ระยะเวลาที่กำหนดในมาตรา ๓๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องเปรียบเทียบว่า หลักเกณฑ์ในกฎหมายเฉพาะมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการสูงกว่าหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางหรือไม่ ตามที่กำหนดในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะการที่กฎหมายในเรื่องใดได้กำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นการเฉพาะ ย่อมเป็นกรณีที่ผู้ตรากฎหมายได้พิจารณา กำหนดระยะเวลาให้เหมาะสมกับลักษณะของเรื่องนั้นแล้ว โดยคำนึงถึงความยุ่งยากซับซ้อนของเรื่อง ระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องใช้ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ เพื่อจะได้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองได้อย่างรอบคอบและถูกต้อง หรือหากกฎหมายในเรื่องใดกำหนดให้มีการอนุญาตโดยปริยายเมื่อครบกำหนดเวลาและเจ้าหน้าที่พิจารณาไม่แล้วเสร็จ ย่อมเป็นกรณีที่ผู้ตรากฎหมายมีความประสงค์ให้การพิจารณาอนุญาตในเรื่องนั้นมีความรวดเร็วเป็นพิเศษ

นอกจากระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว หากกฎหมายในเรื่องใดได้กำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ การออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับระยะเวลาตามมาตรา ๓๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เช่นกัน ซึ่งโดยหลักแล้ว “กฎ” ที่ว่านี้จะต้องเป็นกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติที่ออกตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น ๆ เช่น กฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตและการพิจารณาอนุญาต ซึ่งอาจกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตไว้ด้วย ส่วนระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน (ซึ่งบางกรณีอาจเป็นระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครอง เช่น ระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตในเรื่องต่าง ๆ) ที่ส่วนราชการทั้งหลาย กำหนดขึ้นหรือที่ ก.พ.ร. เป็นผู้กำหนดขึ้นตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีฯ และถือเป็นกำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองที่เจ้าหน้าที่กำหนดขึ้นตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นั้น โดยที่ส่วนราชการต่าง ๆ อาจกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานในรูปของ “ประกาศ” โดยอ้างบทอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีฯ และมีการลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ประชาชนรับทราบ นักกฎหมายส่วนหนึ่งจึงมองว่าเป็น “กฎ” ที่กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ การพิจารณาออกคำสั่งทาง

ปกครองในเรื่องนั้น ๆ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับระยะเวลาตามมาตรา ๓๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งหากถือตามแนวทางดังกล่าว ส่วนราชการต่าง ๆ ก็คงไม่ริรอที่จะกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองในแต่ละเรื่องขึ้น เพื่อที่จะได้ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับระยะเวลาสามสิบวันตามมาตรา ๓๙/๑ (ซึ่งบางกรณีอาจมองว่าสิ้นเกินไป)

อนึ่ง ในบางกรณีกฎหมายหรือกฎอาจมิได้กำหนดไว้แน่นอนว่าเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองภายในกี่วัน แต่กำหนดแต่เพียงว่า ให้พิจารณาโดยไม่ชักช้า ในกรณีเช่นนี้ จะถือว่ามิใช่กฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่นหรือไม่ ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า “ระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง” ที่กฎหมายหรือกฎกำหนด จะต้องเป็นระยะเวลาที่แน่นอน หากกฎหมายหรือกฎกำหนดในลักษณะทั่วไปให้เจ้าหน้าที่พิจารณาโดยไม่ชักช้า ย่อมไม่อาจถือว่าเป็นการกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองไว้เป็นประการอื่น การออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับระยะเวลาสามสิบวันตามมาตรา ๓๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

๓. ผลทางกฎหมายของระยะเวลา

ในกรณีที่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องพิจารณาออกคำสั่งให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน ส่วนกรณีที่ล่วงเลยระยะเวลาสามสิบวันไปแล้ว จะส่งผลประการใดต่อการพิจารณาของเจ้าหน้าที่นั้น เห็นว่า ระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๙ เป็นเพียง “ระยะเวลาเร่งรัด” การพิจารณาของเจ้าหน้าที่เท่านั้น ผู้ตรากฎหมายหาได้มุ่งหมายให้การครบกำหนดเวลาเป็นผลเป็นการตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่จะออกคำสั่งทางปกครอง เพราะมิฉะนั้น ย่อมเป็นผลร้ายต่อประชาชนผู้ยื่นคำขอเสียเอง ดังนั้น แม้ว่าระยะเวลาสามสิบวันจะล่วงพ้นไปแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ยังคงมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองขึ้นใช้บังคับได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ในทำนองเดียวกันกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายหลังล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้ว ก็ไม่มีผลให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๑๙}

นอกจากนี้ การที่ระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๙/๑ เป็นเพียง “ระยะเวลาเร่งรัด” ก็ส่งผลต่อขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เช่น ในเรื่องการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี ซึ่งมาตรา ๓๐^{๒๐} วรรคสอง (๒) ได้กำหนดยกเว้นให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจที่จะไม่รับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองก็ได้ หากจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการ

^{๑๙} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๗๑/๒๕๕๖

^{๒๐} มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมีให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

๑.ล๑

๑.ล๑

ทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ข้อยกเว้นไม่ต้องรับฟังคู่กรณีตามบทบัญญัตินี้ใช้กับกรณีที่ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้มีลักษณะเป็น “ระยะเวลาบังคับ” ที่มีผลต่อการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เท่านั้น เช่น กรณีที่มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ฯ กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ ถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดระยะเวลา ให้ถือว่าอนุญาต ในกรณีเช่นนี้ ขั้นตอนการรับฟังคู่กรณีอาจมีผลทำให้การพิจารณาของเจ้าหน้าที่ล่าช้าและไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะก่อให้เกิด “คำสั่งอนุญาตโดยปริยาย” จึงอาจยอมรับให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งไม่อนุญาตก็ได้^{๒๑} นอกจากนี้ กรณีที่การล่วงพ้นของระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจะมีผลตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครอง โดยหลักแล้วก็อาจยอมรับให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับฟังคู่กรณีได้เช่นเดียวกัน เช่น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ซึ่งต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่รู้ถึงเหตุแห่งการเพิกถอนตามที่กำหนดในมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง^{๒๒} อย่างไรก็ตาม สำหรับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๙/๑ นั้น เมื่อระยะเวลาดังกล่าวเป็นเพียง “ระยะเวลาเร่งรัด” ซึ่งแม้จะล่วงพ้นระยะเวลาไปแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ยังคงมีอำนาจที่จะออกคำสั่งทางปกครองได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเป็นเรื่องไม่สมเหตุสมผลหากจะยอมรับให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่ง โดยอ้างว่าต้องออกคำสั่งทางปกครองให้ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด กล่าวอีกนัยหนึ่ง ขั้นตอนการรับฟังคู่กรณีซึ่งอาจเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองเองหรือเป็นบุคคลที่สามที่อาจได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งทางปกครอง ย่อมเป็นหลักประกันในกระบวนการพิจารณาที่มีความสำคัญมากกว่าการที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครองให้ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดซึ่งเป็นเพียง “ระยะเวลาเร่งรัด” เท่านั้น^{๒๓}

ทั้งนี้ แม้วาระระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๙/๑ จะเป็นเพียง “ระยะเวลาเร่งรัด” แต่ก็เชื่อว่าจะไม่ส่งผลต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเอาเสียเลย

^{๒๑}มีความเห็นทางวิชาการที่ตีความบทบัญญัติมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๒) ของรัฐบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศเยอรมันซึ่งเป็นต้นแบบในการร่างมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๒) ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ของประเทศไทยในแนวทางนี้ โปรดดู EISENBERG (E.), *L'audition du citoyen et motivation des décisions administratives individuelles - Étude comparative en France et en Allemagne*, (Paris : L'Harmattan, 2000), p.134.

^{๒๒}สำหรับฝ่ายตำราที่มีความเห็นตามแนวทางนี้ เช่น วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*, (กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, ๒๕๕๔) หน้า ๑๗๔ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า การใช้ข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๒) กับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์คงเป็นไปได้อยากในทางปฏิบัติ เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่มีเวลาถึงเก้าสิบวันนับแต่รู้ถึงเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้น เจ้าหน้าที่ย่อมมีเวลาเพียงพอที่จะรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งเพิกถอนได้ นอกจากนี้ หากเจ้าหน้าที่ได้รู้ถึงเหตุแห่งการเพิกถอนมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ไม่ได้ดำเนินการแจ้งข้อเท็จจริงให้คู่กรณีทราบและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน จนเหลือเวลาอีกไม่มากก่อนจะครบกำหนดเวลาเก้าสิบวัน ย่อมถือว่าความล่าช้าเกิดจากตัวเจ้าหน้าที่เอง เจ้าหน้าที่จึงไม่อาจอ้างว่าต้องข้ามขั้นตอนการรับฟังคู่กรณีเพื่อออกคำสั่งให้ทันก่อนจะครบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

^{๒๓}หลักการนี้ย่อมนำไปใช้กับกรณีที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็น “ระยะเวลาเร่งรัด” ได้เช่นเดียวกัน

เพราะหากความล่าช้าในการพิจารณาออกคำสั่งทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานของรัฐก็อาจต้องรับผิดชอบผู้เสียหาย^{๒๔} ซึ่งหากความเสียหายเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐก็อาจไล่เบียดให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการได้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนี้ ในกรณีที่การออกคำสั่งทางปกครองเป็นการ “อนุญาต” ตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ ผู้อนุญาตจะต้องระบุระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน (มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง) ซึ่งระยะเวลาที่ระบุไว้นั้นอาจเป็นระยะเวลาสามสิบวันตามมาตรา ๓๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (หากการอนุญาตในเรื่องนั้นไม่มีกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตไว้เป็นอย่างอื่น) และผู้อนุญาตจะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคู่มือและแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พิจารณาแล้วเสร็จ (มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง) หากครบกำหนดเวลาแล้วยังพิจารณาไม่เสร็จ ก็ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นคำขอทราบถึงเหตุแห่งความล่าช้าทุกเจ็ดวันจนกว่าจะพิจารณาแล้วเสร็จ พร้อมทั้งส่งสำเนาการแจ้งให้ ก.พ.ร. ทราบทุกครั้ง (มาตรา ๑๐ วรรคสอง) ถ้าผู้อนุญาตไม่แจ้ง ถือว่ากระทำการหรือละเว้นกระทำการเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เว้นแต่จะมีเหตุสุดวิสัย (มาตรา ๑๐ วรรคสี่)

ส่งท้าย

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง ถือเป็นความพยายามครั้งใหม่ในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาของฝ่ายปกครอง จากเดิมที่ต้องเทียบเคียงระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือระยะเวลาฟ้องคดีต่อศาลปกครองซึ่งมีกำหนดเวลาเก้าสิบวันมาใช้เป็น “ระยะเวลาอันสมควร” ในการพิจารณาทางปกครองสำหรับกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้เป็นการเฉพาะ ปัจจุบันการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและตามคำขอของคู่กรณีก็มีกรอบเวลาที่กระชับยิ่งขึ้น คือ สามสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้คงไม่ได้จบลงเพียงเท่านั้น เพราะยังมีประเด็นให้ต้องพิจารณาอีกหลายประการ

ในแง่โครงสร้างของบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๙/๑ เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นต่างยุคต่างสมัยกันและอาจจะไม่สอดคล้องกันเสียทีเดียว โดยมาตรา ๓๓ ได้ออกแบบไว้ในช่วงที่ยังไม่มีระยะเวลาพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกลาง ผู้ร่างจึงให้เจ้าหน้าที่กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองในแต่ละเรื่องขึ้นเอง แต่จะต้อง “ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น” หมายความว่า ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎเฉพาะเรื่อง ต่อมาเมื่อมีการเพิ่มมาตรา ๓๙/๑ กำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและตามคำขอของคู่กรณี บทบัญญัตินี้ก็กำหนดให้ใช้ระยะเวลาตามกฎหมายกลาง หากไม่มี “กฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น” ทั้งนี้

^{๒๔} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๗๓/๒๕๕๗ : กรณีหน่วยงานของรัฐพิจารณาสั่งจ่ายบำนาญล่าช้าเกินสมควร ; คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๑๘/๒๕๕๒ และ อ.๕๖๖-๕๖๙/๒๕๕๔ : กรณีตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยพิจารณาคำขอขึ้นทะเบียนเป็นเจ้าหน้าที่หลักทรัพย์ล่าช้าเกินสมควร

โดยมาตรา ๓๙/๑ มิได้กล่าวถึงระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนดขึ้นเองตามมาตรา ๓๓ แต่อย่างใด ซึ่งทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าระยะเวลาที่กำหนดขึ้นโดยกฎจะหมายความรวมถึงระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนดขึ้นเองตามมาตรา ๓๓ ด้วยหรือไม่ และตกลงแล้วบทบัญญัติทั้งสองมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างไร ในโอกาสต่อไป ผู้ตรากฎหมายจึงชอบที่จะ “บูรณาการ” หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นระบบยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้ตรากฎหมายสมควรพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการพิจารณาคำขอของประชาชนให้ครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เช่น การออกใบรับคำขอแก่ผู้ยื่นคำขอ ซึ่งจะ เป็นหลักฐานว่าเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วนเมื่อใด อันจะเป็นวันที่เริ่มนับระยะเวลา ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแม้ว่าหน่วยงานของรัฐหลายแห่งจะมี แนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ และกฎหมายหรือกฎในบางเรื่องอาจกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้แล้ว แต่หากเป็นไปได้ ก็สมควรบัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมายกลางว่าด้วยการพิจารณา ทางปกครอง เพื่ออุดช่องว่างในเรื่องที่ไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งน่าสังเกตว่า กฎหมายของหลายประเทศได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้^{๒๕} และเดิมในร่างแรกของกฎหมายว่าด้วย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทย ผู้ยกร่างก็เคยกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้^{๒๖} แต่มีการ ตัดออกไปในภายหลังอย่างน่าเสียดาย

บทบัญญัติมาตรา ๓๙/๑ จะยังผลให้การพิจารณาทางปกครอง โดยเฉพาะการ อนุมัติอนุญาตในเรื่องต่าง ๆ มีความรวดเร็วยิ่งขึ้น สมดังความตั้งใจของผู้ตรากฎหมายหรือไม่ ขณะนี้ คงเร็วเกินไปที่จะประเมินผลได้ และจะว่าไปแล้ว เราก็ไม่ควรฝากความหวังไว้กับบทบัญญัติใหม่นี้ มากจนเกินไป เพราะระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเป็นเพียง “ระยะเวลาเร่งรัด” ที่มีสภาพบังคับเบาบาง ต่อเจ้าหน้าที่ และไม่อาจเป็นหลักประกันที่แน่นอนแก่ผู้ยื่นคำขอได้ว่าเรื่องของตนจะได้รับการพิจารณา ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด เพียงแต่หากครบกำหนดเวลาแล้ว เจ้าหน้าที่ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ผู้ยื่นคำขอก็อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แต่การพิจารณาคดี ของศาลก็คงจะใช้เวลายาวนาน ก่อนจะจบลงด้วยการมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จ

^{๒๕} ในฝรั่งเศส รัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๒๐๐๐-๓๒๑ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๐ ว่าด้วยสิทธิของประชาชนในการ ติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานทางปกครอง (Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) มาตรา ๑๙ บัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองออกใบรับคำขอ (accusé de réception de la demande) แก่ผู้ยื่นคำขอตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในรัฐกฤษฎีกา ซึ่งรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ ๒๐๐๑-๔๙๒ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า ใบรับคำขอจะต้องระบุรายการ ดังต่อไปนี้ ได้แก่ วัน เดือน ปีที่ได้รับคำขอ ชื่อ สถานที่ติดต่อหรือที่อยู่ทางอิเล็กทรอนิกส์และหมายเลขโทรศัพท์ของ หน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่อง นอกจากนี้ ใบรับคำขอต้องระบุว่าคำขอในกรณีนั้นอาจทำให้เกิดคำสั่งปฏิเสธโดยปริยาย หรือคำสั่งเห็นชอบโดยปริยาย รวมทั้งวันที่จะครบกำหนดเวลาที่จะถือว่ามีการปฏิเสธหรือเห็นชอบกับคำขอโดยปริยาย โดยกรณีนี้อาจทำให้เกิดคำสั่งปฏิเสธโดยปริยาย ใบรับคำขอจะต้องระบุขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่ง ไว้ด้วย

^{๒๖} ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. ซึ่งจัดทำขึ้นร่างแรกในปี ๒๕๓๔ ได้บัญญัติในมาตรา ๑๗ ว่า “เมื่อมีผู้ยื่นคำขอ เจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน ใบรับคำขอต้องระบุ วัน เดือน ปี ที่รับคำขอ และลงลายมือชื่อของผู้รับ” สำหรับรายละเอียดของร่างฯ โปรดดู เรื่องเสร็จที่ ๖๙/๒๕๓๕

ภายในเวลาที่ศาลกำหนด กรณีจึงน่าจะคิดว่า จะมีวิธีการที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดมากกว่านี้ที่ทำให้ผู้ยื่นคำขอไม่ต้อง “ร้องเพลงรอ” เรื่อยไปหรือไม่ ทางเลือกหนึ่งก็คือ การใช้กลไก “คำสั่งทางปกครองโดยปริยาย” ที่ถือว่าการที่ฝ่ายปกครองนิ่งเงียบไม่พิจารณาคำขอภายในระยะเวลาที่กำหนด ถือว่าฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธคำขอหรือเห็นชอบกับคำขอ ปัจจุบันหลายประเทศได้หันมาใช้กลไกดังกล่าวมากขึ้นเรื่อย ๆ ขณะที่ประเทศไทยยังใช้กลไกนี้ในกฎหมายบางฉบับเท่านั้น ซึ่งหากจะนำมาใช้เป็นการทั่วไป ก็คงต้องพิจารณาข้อดีข้อเสียให้รอบคอบเสียก่อน ทั้งนี้ โดยที่ “คำสั่งทางปกครองโดยปริยาย” เป็นเรื่องที่มีรายละเอียดค่อนข้างมาก โดยเฉพาะแง่มุมในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ ผู้เขียนจึงขอยกไปจัดทำเป็นบทความอีกชุดหนึ่งมานำเสนอในโอกาสต่อไป
